

COMMISSION DES FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »*Un compte marqué par la concrétisation de la loi « Pacte »*

- Au stade du projet de loi de finances, le Parlement examine un **montant de crédits notionnels** afin de **préserver la confidentialité** des opérations de cessions que l'État est susceptible de conduire. Traditionnellement, le compte est **présenté à l'équilibre**, avec un montant conventionnel de 5 milliards d'euros en dépenses et en recettes.

- Pour 2020, la présentation du compte fait figurer un montant exceptionnellement majoré par rapport à la convention s'élevant à près de **12,2 milliards d'euros en dépenses et en recettes**.

Trois facteurs expliquent ce montant :

- la prise en compte, comme l'an dernier, du **programme de cessions** décidé par le Gouvernement et autorisé par la loi « Pacte », par l'inscription d'une somme conventionnelle majorée de 8 milliards d'euros ;

- un versement de près de 1,2 milliard d'euros du budget général de l'État au titre du troisième **programme d'investissements d'avenir** (PIA 3) ;

- la cession par l'État de titres La Poste à la Caisse des dépôts et consignations pour près d'un milliard d'euros dans le cadre du **grand pôle financier public**.

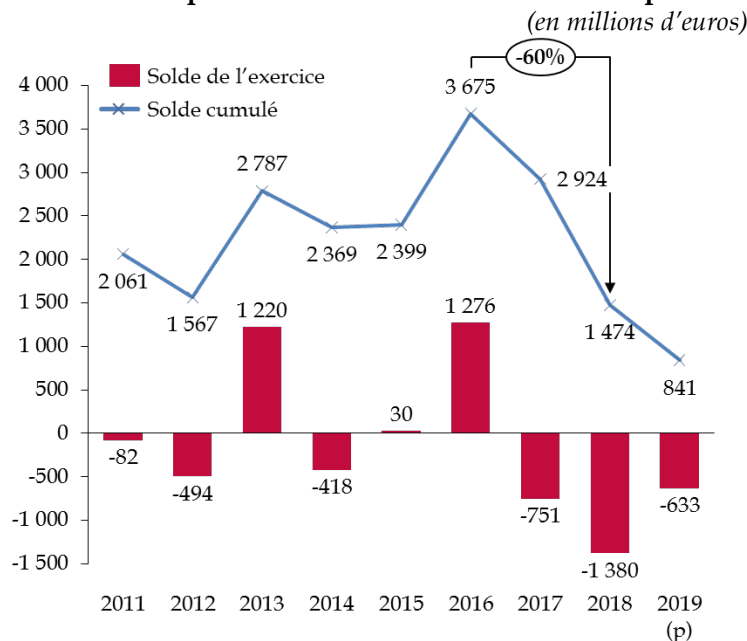
Un versement de **2 milliards d'euros au titre du désendettement de l'État** est également prévu.

- La loi « Pacte » permet la **cession de deux entreprises** :
 - **la Française des jeux** (FDJ), pour laquelle les conditions sont réunies afin d'envisager une privatisation rapide **dès la fin du mois de novembre**, à l'issue de l'introduction en bourse ;
 - **Aéroports de Paris** (ADP), pour laquelle le processus est **suspendu jusqu'à la mi-mars 2020**, dans l'attente de la clôture du recueil des soutiens des électeurs à la proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution.
- Au-delà des débats nourris qui accompagnent ces cessions, une **stricte analyse financière et budgétaire** révèle qu'elles vont **accentuer la rigidité et la concentration du portefeuille** de l'État actionnaire, au risque de **l'assujettir aux contingences de l'État gestionnaire**.

Une performance dégradée du portefeuille, un compte sous tension

- L'assèchement du solde cumulé du compte initié en 2017 l'entraîne à un **niveau exceptionnellement faible, en baisse de 60 % entre 2016 et 2018**, comme l'illustre le graphique ci-après. Cette évolution **menace les capacités de l'Agence des participations de l'État à respecter la doctrine** de l'État actionnaire fixée par le Gouvernement.

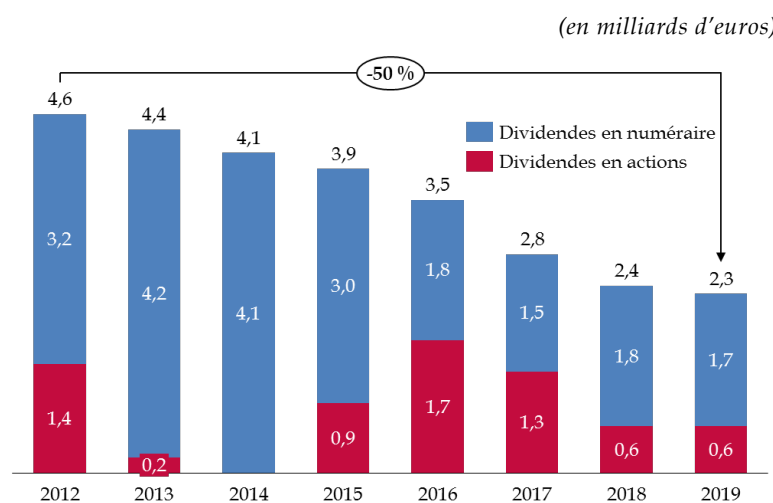
Exécution du compte et évolution du solde cumulé depuis 2011



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

- Parallèlement, l'État actionnaire est confronté à une **forte dégradation de la performance** de son portefeuille. Ainsi que le détaille le graphique ci-après, **les dividendes perçus ont été divisés par deux entre 2012 et 2019**, sous l'effet conjugué d'une attrition du portefeuille et d'une mauvaise performance des entreprises du secteur de l'énergie. Par rapport à ses principaux concurrents européens, **EDF fait face à des difficultés spécifiques**, motivant les réflexions sur une réorganisation de l'entreprise. Des propositions en ce sens sont attendues de l'équipe dirigeante par le Gouvernement au cours du premier semestre 2020.

Évolution du montant des dividendes perçus par l'État depuis 2012



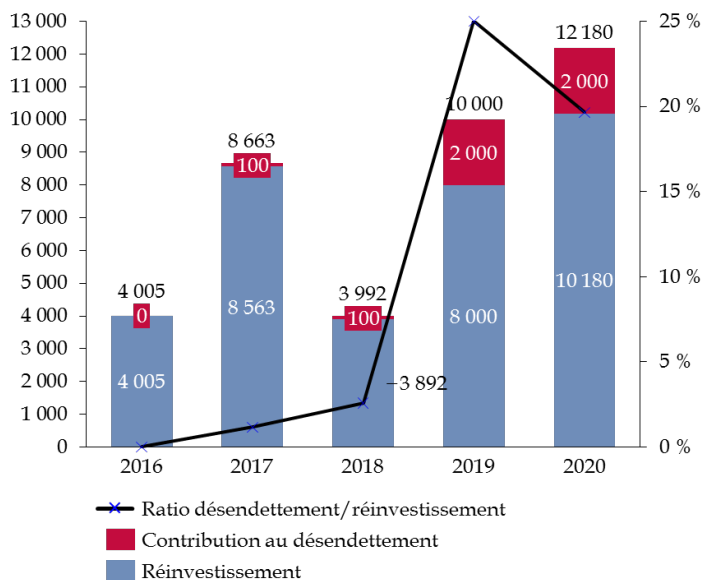
Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Non pertinente compte tenu du contexte macroéconomique, une contribution au désendettement à mettre en pause

- Le Gouvernement entend **fortement mobiliser le compte au titre du désendettement** de l'État, portant le ratio désendettement/réinvestissement à des **niveaux inédits depuis le plan de privatisations conduit au milieu des années 2000**, comme l'illustre le graphique ci-après.

Depuis 2016 : le compte du moindre endettement de l'État

(en millions d'euros – échelle de gauche)



NB : montants prévisionnels pour 2019 et 2020.

Source : commission des finances du Sénat

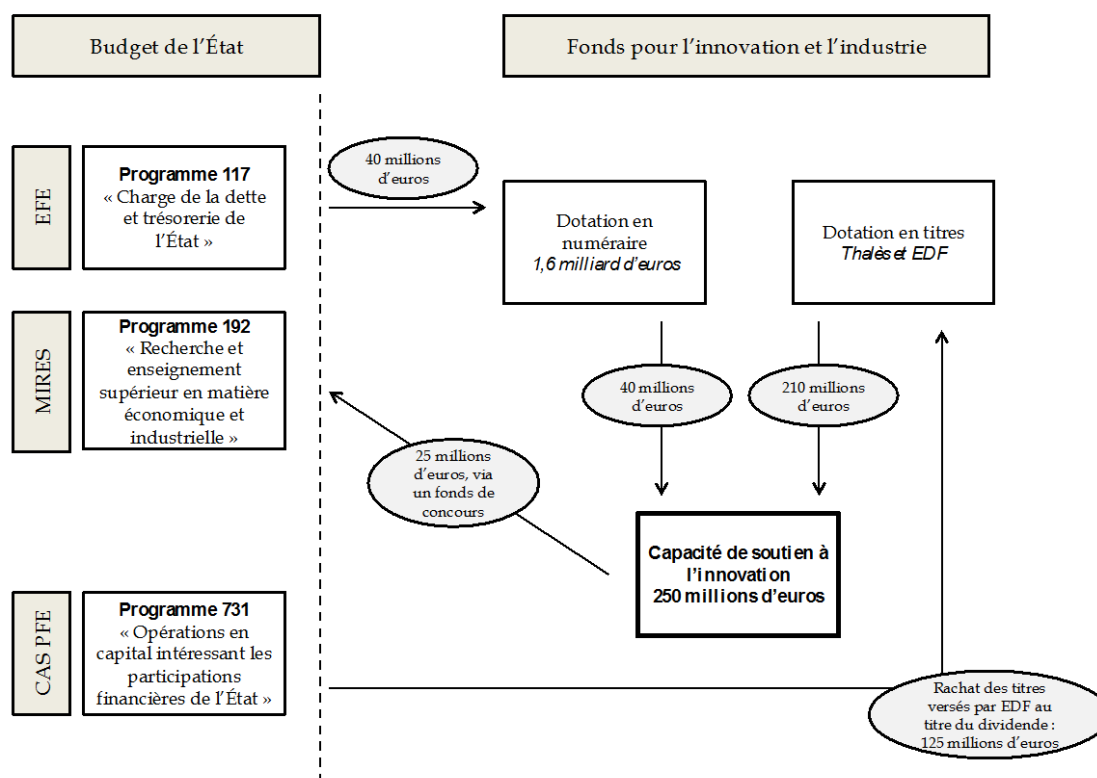
- L'opportunité économique et patrimoniale de ce choix doit être mise en doute** : les défis à relever commandent de restaurer les marges de manœuvre de l'État actionnaire, tandis que les conditions actuelles de financement permettent à l'État de s'endetter à moindre coût. **En 2016**, alors ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, **Emmanuel Macron partageait cette analyse**, en indiquant devant la commission des finances du Sénat que « *patrimonialement, ce serait se tirer une balle dans le pied que d'utiliser le capital du compte d'affectation spéciale pour se désendetter* ».
- Les conditions macroéconomiques n'ont pas sensiblement évolué entretemps, mais **le risque d'une utilisation opportune du compte semble se matérialiser**. Alors que la dette publique tutoie le seuil symbolique des 100 % du PIB, **le compte est mobilisé afin d'endiguer les statistiques**. La contribution au désendettement de deux milliards d'euros prévue en 2020 équivaut ainsi à près de 0,1 point de PIB, soit exactement le reflux de dette publique espéré entre 2019 et 2020.

Le fonds pour l'innovation et l'industrie : une innovation budgétaire qui ne fera pas recette

- Le programme de cessions décidé par le Gouvernement vise à doter le fonds pour l'innovation et l'industrie, **aujourd'hui pleinement effectif** pour un soutien à l'innovation de 250 millions d'euros chaque année.
- Sa dotation hybride, associant 1,6 milliard d'euros en numéraire et des titres EDF et Thalès confiés par l'État, entraîne une **difficulté dès 2019** : **l'État doit décaisser 125 millions d'euros pour acquérir les dividendes d'EDF** en titres perçus par le fonds pour l'innovation et l'industrie. Dans un contexte budgétaire contraint, cette **dépense inutile** s'opère au détriment des marges d'action d'autres politiques publiques.

- La plus-value de ce mécanisme sibyllin, que le schéma ci-après s'essaye de présenter, doit être mise en doute. En tout état de cause, les arguments avancés par le Gouvernement sont peu convaincants : la communication volontiers moderniste mobilisée n'occulte pas la débudgétisation et la mise sur la touche du Parlement qui s'ensuivent.

Le fonds pour l'innovation et l'industrie : une « usine à gaz budgétaire »



NB : les dividendes versés par Thalès transitent par la holding TSA, à travers laquelle l'État détient ses participations dans l'entreprise.

Source : commission des finances du Sénat

- Surtout, ce sont les conséquences à moyen terme pour les finances publiques des modalités de rémunération de la dotation du fonds qui préoccupent. Le rendement du fonds est artificiel, puisque le taux est fixé par voie réglementaire à 2,5 % et le montant est versé annuellement par le budget général de l'État au titre de la charge de la dette. Alors que cette rémunération apparaît quelque peu majorée au regard des taux d'intérêt actuels, une actualisation est prévue à l'échéance pour le moins opportune du 1^{er} janvier 2023. La révision éventuelle porterait à la fois pour l'avenir et pour le passé : le trop versé pourrait être répercuté sur la rémunération ultérieure. Il s'agit d'une bombe à retardement laissée à la prochaine mandature.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

secretariat.finances@senat.fr

Victorin LUREL

Rapporteur spécial

Sénateur de la Guadeloupe

(Groupe Socialiste et républicain)



Ce document et le rapport (annexe n° 21 - tome III du Rapport général) sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/rap/l19-140-321/l19-140-321.html>